



Det Kongelige kunnskapsdepartement
Kirkeg. 18
0153 Oslo
v/ Cecilie Røer

Oslo 17. desember 2018

Høringsvar om forslag til endringer i statsborgerloven – domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap

Sammenfatning

Den norske Helsingforskomité viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 5. november 2018 om endringer i statsborgerloven. Vi takker for anledningen til å komme med synspunkter på endringsforslagene.

Etter vår vurdering vil begge alternativene i forslaget øke rettssikkerheten i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Vi foretrekker imidlertid alternativ 1 som fastsetter at sakene skal behandles av domstol som førsteinstans.

Helsingforskomitéen mener at det er nødvendig med fritt rettsråd også hvis forvaltningen skal fatte førsteinstansvedtak. Hovedregelen må være obligatorisk nemndbehandling med oppmøte for den vedtaket gjelder. Forvaltningen må ha plikt til å gi informasjon om prosessuelle rettigheter og den foreslåtte preklusjonsfristen for å bringe et vedtak inn for en domstol innen fire måneder. Det bør være særlig tydelig informasjon når vedkommende ikke er representert ved advokat.

Helsingforskomitéen foreslår en endring i den foreslåtte formuleringen av forholdsmessighetsvurderingen etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Endringsforslaget innebærer at de relevante momenter som nevnes i loven ikke skal anses som uttømmende. Andre alvorlige forhold skal også kunne tillegges vekt.

Helsingforskomitéen mener i tillegg at det bør være en foreldelsesfrist på fem år for å kunne tilbakekalle statsborgerskap. Hovedregelen må være at det gjøres en grundig vurdering *før* en person får statsborgerskap slik at en så langt det er mulig unngår tilbakekalling. Etter syv pluss fem års botid i Norge (=12 år), er det mange grunner som tilsier at en ikke bør kunne miste statsborgerskapet.

Helsingforskomitéen er positiv til forslaget om å begrense adgangen til å frata barn statsborgerskap. Vi mener likevel at endringsforslaget ikke går langt nok, blant annet i lys av kravene i barnekonvensjonen. Det bør være en generell regel om at barns statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles alene på grunn av at en forelder får tilbakekalt sitt statsborgerskap. Dersom man går for alternativ 1, vil Helsingforskomitéen oppfordre til å vurdere om straffelovens prosessregler gir mer passende rettssikkerhetsgarantier enn tvistelovens regler.

Synspunkter på alternativ 1: domstolsbehandling i første instans

Forslaget innebærer at Oslo tingrett vil være tvunget verneting i tilbakekallssaker. Behandlingen i domstolen vil være grundigere enn i Utlendingsnemnda (UNE), og domstolen vil derfor raskt opparbeide seg oversikt og kompetanse på feltet. Selv om domstolen i utgangspunktet ikke har samme spesialkompetanse som UDI og UNE, så er det i en rettsak partene som har ansvaret for å opplyse saken. UDI vil gjennom sin saksforberedelse sørge for at retten får nødvendig informasjon. Ordningen med UDI som saksøker for domstolen vil også gi retten mulighet til å korrigere eventuell urimelig forvaltningspraksis.

Kjernen i ordningen er at en uavhengig instans med høy standard for rettssikkerhet tar avgjørelsen. Kombinert med innføring av foreldelsesfrist, vil ordningen kunne bidra til å skjerpe kravet til kvalitet i saksbehandlingen forut for at en person får statsborgerskap. Målet må være å sikre at det blir *få saker* om tilbakekall, og da bør det være press på forvaltningen for å sikre høy kvalitet i prosessen med å avklare identitet, eventuelt statsborgerskap osv. forut for tildeling av norsk statsborgerskap.

Saker om tilbakekall er så viktige for den enkelte at de fleste vedtak om tilbakekall på forvaltningsnivå vil ankes videre til domstolene. Man ender da opp med domstolsbehandling uansett, bare etter lengre tid og med flere ressurser brukt.

En ordning med domstol som førsteinstans vil sikre grundig saksbehandling og motvirke faglig tunnelsyn. En domstol er ikke like tilbøyelig til å utvikle en *skjematisk holdning* som et forvaltningsorgan med mange lignende saker kan være. Domstolen behandler mange helt ulike typer saker. Bevisføringen er muntlig og partene har rett til å føre egne argumenter, så vel som å imøtegå motpartens. Både staten og borgeren har rett til å få sine sider av saken hørt.

Domstolen er dessuten helt avskåret fra direkte politisk påvirkning fra regjeringen. Norge har en folkerettslig forpliktelse til å vurdere konsekvensene av å tilbakekalle statsborgerskap nøye. Ofte fører tilbakekall til at den det rammer blir statsløs. Blant annet av denne grunn bør det skje bare unntaksvis og etter en fullt ut rettssikker prosess.

Vilkårene domstolen vil prøve etter statsborgerloven § 26 annet ledd er om et statsborgerskap er oppnådd på basis av uriktige eller ufullstendige opplysninger. Et hovedspørsmål vil være om personen mot bedre vitende har «gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket».

Vurderingen vil med andre ord dreie seg om vedtak bygger på korrekte fakta. Vurdering av slike forhold er en oppgave domstolen har lang tradisjon for å utføre. Det vil ikke dreie seg om rettspolitiske vurderinger. Helsingforskomitéen deler derfor ikke bekymringen i høringsnotatet om uheldig rolleblanding mellom domstol og forvaltning.

De meget alvorlige konsekvensene av tilbakekall tilsier at det bør vurderes om det av rettssikkerhetsgrunner bør være strafferettens prosessregler som anvendes.

Synspunkter om alternativ 2: styrking av rettssikkerheten innen gjeldende system

Rettssikkerhetsbetraktninger tilsier at det gis fritt rettsråd ved behandling i UNE.

Helsingforskomitéen mener at tilsvarende må gjelde ved behandling av UDI, for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes i første instans.

Høringsnotatet foreslår en preklusjonsfrist på fire måneder. Etter denne fristen kan ikke vedkommende klage et vedtak om tilbakekall inn for domstolen.

Helsingforskomitéen er opptatt av at utlendingsmyndighetene må informere godt om denne fristen. De må pålegges å sikre så langt det er mulig at vedkommende både har *hørt* og *forstått* informasjon om denne fristen og andre prosessregler og -rettigheter.

Rett til fri sakførsel

For å hindre at behandlingen av tilbakekall kommer i konflikt med de krav menneskerettighetene stiller er det etter Helsingforskomitéens syn avgjørende med sterke prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.

Manglende tilgang til fri rettshjelp er et av største rettssikkerhetsproblemene. Fra et rettssikkerhetsperspektiv bør det derfor tilbys fri sakførsel ved behandling i domstolen, herunder fritak fra rettsgebyr.

Det samme gjelder hvis det gjeldende systemet med forfatningsvedtak for å fatte vedtak om tilbakekall beholdes.

Et annet problem er at *vedtak om utvisning* i noen saker effektueres før saken om tilbakekall er endelig behandlet. Den reelle prøvingsadgangen blir svekket hvis den saken gjelder er utvist. Det er derfor nødvendig med en regel om at et vedtak om utvisning ikke skal iverksettes før spørsmål om tilbakekall er avgjort.

Tap av statsborgerskap for barn

Helsingforskomitéen er positiv til å begrense adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap for barn. Etter vårt syn går imidlertid ikke forslaget langt nok. Vi mener at barns statsborgerskap aldri bør tilbakekalles utelukkende på grunnlag av en forelders forhold.

Selv om et barn *ikke* blir statsløs ved tilbakekall, kan dette likevel kunne utgjøre en krenkelse av barnets identitet og være i strid med de hensyn barnekonvensjonen artikkel 7 og 8 ivaretar.

Ifølge artikkel 8(1), er partene forpliktet «til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, navn og familieforhold som anerkjent av loven, uten ulovlig innblanding.»

Forholdsmessighetsvurderingen i § 26 fjerde ledd; foreldelsfrist

Det bør legges vekt på at konsekvensene av tilbakekall også kan være å svekke sikkerhet og helse. Lovteksten bør uttrykke klart at de momentene som nevnes ikke skal forstås uttømmende. I tillegg til «forholdets alvor» og «statsborgerens tilknytning til riket» bør en også vurdere hvilke konsekvenser tilbakekall kan ha for retten til privatliv.

Helsingforskomitéen mener at kravet om forholdsmessighet ved tilbakekall indikerer at det bør innføres en foreldelsesfrist. Etter en viss tid vil tilbakekall i *alle tilfeller* være uforholdsmessig. Konsekvensene blir for store.

Dersom politikerne ikke gir en angivelse av når dette tidspunktet inntreffer, vil domstolene måtte ta stilling til det. En faktisk foreldelsesfrist vil da i praksis utvikles av domstolene, mens politikerne har sagt fra seg muligheten til å påvirke denne. Det vil være et eksempel på rettsliggjøring av et spørsmål politikerne bør ta stilling til.

Et hensyn bak foreldelsesfrister ellers i lovgivningen er at man som enkeltperson skal kunne avklare sin rettsstilling. Uten foreldelsesfrist vil også personer som ikke har gjort noe galt kunne forbli usikre på sine rettigheter. Denne usikkerheten består så lenge myndigheten til tilbakekall forblir uten faste rammer for skjønnet. Dette fremmer ikke god integrering.

Tilknytningen til riket blir sterkere ved økt botid, samtidig som de hensyn som begrunner tilbakekall svekkes med tiden. Individualpreventive og allmennpreventive hensyn vil avta. Faren for feilavgjørelser øker også etter hvert som tiden går.

I saker hvor tilbakekall fører til statsløshet, vil vedkommende ofte ikke kunne sendes ut av landet. Han eller hun vil da starte på nytt med å tjene opp rettigheter til statsborgerskap. Dette gir en unødig kostnad etter lang tid med integrering – både for den enkelte og for samfunnet.

Helsingforskomitéen foreslår at foreldelsesfristen settes til fem år, som i realiteten vil bety at vedkommende må ha vært minst 12 år i Norge før saken blir foreldet.